

# TERMES DE REFERENCE SPECIFIQUES

## CADRE DE MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU SENEGAL

### 1. INFORMATION GENERALES

La situation économique a été marquée ces dernières années par une tendance inflationniste et un taux de croissance qui se situe en deçà des prévisions du DSRP II. En effet depuis 2006, le Sénégal a été affecté par des chocs successifs qui ont ralenti sa croissance et fragilisé ses équilibres macroéconomiques. Ainsi, l'économie sénégalaise a connu une progression de 2,5% en 2006 contre 5,6% en 2005. Cette décélération résulte essentiellement des contre-performances du secteur primaire (-10%) consécutives aux difficultés notées dans l'agriculture, la pêche et les activités extractives mais également celles du secteur secondaire (1,6%) à la suite du ralentissement des activités de raffinage de pétrole et de fabrication de produits chimiques.

En outre, le Sénégal n'a pas été épargné par la crise économique mondiale. Celle-ci a notamment affecté le secteur touristique avec une baisse de 7,5% des arrivées de touristes et des transferts courants privés qui se sont repliés de 8,2% en 2009. L'investissement privé a été également touché par la crise avec le recul de plus de 10% des Investissements Directs étrangers (IDE). Aussi, le taux de croissance s'est établi à 2,2% en 2009, après 3,2% en 2008 et 4,9% en 2007.

Dans le domaine de la gestion des finances publiques, le contexte actuel est marqué par la récente adoption par le Gouvernement du Sénégal d'un nouveau plan de réformes budgétaires et financières, sur la base des résultats de l'exercice PEFA 2007 et de ceux de l'évaluation du système budgétaire réalisée par le FMI en fin 2008. Ce plan global de réformes couvre la période 2009-2012 et se présente sous forme d'un programme à moyen terme assorti d'un plan d'actions détaillé. L'objectif visé à travers ce nouveau plan d'actions était de dépasser le stade d'un simple catalogue de mesures de correction et de renforcement pour aller vers un programme de modernisation de la GFP. Pour ce faire, les mesures (réalisées, en cours et programmées) sont regroupées -selon les objectifs stratégiques dont elles contribuent- en six thèmes qui correspondent aux six dimensions essentielles d'un système de GFP transparent et organisé, conformément à la méthodologie PEFA. Aussi, le plan inclut une hiérarchisation des mesures et un grand nombre d'activités spécifiques pour l'exécution de chacune de ces mesures, de même qu'un chronogramme d'activités et un chiffrage des coûts associés à la réalisation de chaque activité.

Il convient de souligner que même si la situation des finances publiques a connu une évolution position (comparée à la celle de 2008), le pays a connu des difficultés de gestion budgétaire – ayant généré une accumulation de la dette de l'Etat vis-à-vis du secteur privé – qui ont gravement nui à l'économie, fragilisé le cadre macroéconomique. Face à cette situation le Gouvernement a pris un nombre important de mesures (la suppression des avances de trésorerie, par exemple) pour mettre fin aux dérapages budgétaires et a réglé avec l'appui des bailleurs de fonds une grande partie de la dette vis-à-vis du secteur privé. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'instrument de suivi de la politique économique (ISPE) signé avec le FMI, en novembre 2007, le Gouvernement s'est engagé à resserrer sa politique budgétaire de nature à préserver la viabilité de la dette tout en dégagant des ressources suffisantes pour les services sociaux et les infrastructures prioritaires.

Suite à l'évaluation PEFA réalisée en 2007, d'autres exercices de diagnostics des finances publiques ont été effectués par la suite, il s'agit de: (i) l'évaluation du système budgétaire sénégalais (FMI, 2008), (ii) de l'étude portant sur la chaîne de la dépense (FMI-Lapidus, janvier 2010); (iii) évaluation des progrès sur le système de gestion des finances publiques (FMI- Lazar et al, mars 2010).

Il convient également de souligner, que de nouvelles directives de l'UEMOA portant sur le cadre harmonisé de la gestion des finances publiques ont été adoptées en juin 2009. Le Gouvernement du Sénégal a déjà engagé les travaux préparatoires pour la transposition de ces directives dans le droit interne avant la date butoir fixée par l'UEMOA à savoir 2012.

Trois ans après la réalisation de la première évaluation PEFA<sup>1</sup>, le Gouvernement du Sénégal a pris l'engagement de réaliser un second exercice du cadre de mesure de la performance en matière de GFP<sup>2</sup> en vue de disposer d'une nouvelle base d'informations permettant d'apprécier son système de gestion des finances publiques.

## **2. DESCRIPTION DES PRESTATIONS**

### **A. Présentation de la démarche**

Le PEFA est un partenariat initié en décembre 2001 par la Commission européenne et la Banque Mondiale auquel se sont joints, le FMI, la France, la Grande Bretagne, la Suisse et la Norvège. L'initiative PEFA est née des constats liés d'un côté à l'importance de la gestion des finances publiques pour le développement des pays, et d'autre part du besoin de faire face aux inconvénients qui résultent de la profusion d'instruments d'analyse de la gestion des finances publiques. La multiplicité des diagnostics a parfois conduit à des perceptions différentes des problèmes et des priorités, amenant ainsi les gouvernements bénéficiaires à répondre à des exigences contradictoires. Enfin, des méthodologies différentes rendaient difficiles les comparaisons d'un pays à l'autre.

Afin de remédier à cette situation, est apparue l'idée d'adopter une approche harmonisée d'évaluation de la gestion des finances publiques des pays entre autres, ceux bénéficiaires de l'aide internationale, en promouvant l'emploi d'un outil d'analyse/évaluation commun aux bailleurs de fonds, baptisé "cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques" (CMP/GFP).

### **B. Objectifs**

L'objectif global de cette deuxième évaluation est d'établir un état des lieux de la gestion des finances publiques, d'identifier les évolutions depuis l'évaluation précédente et aider ainsi le Gouvernement dans la prise de décision pour des mesures correctrices si nécessaire.

Plus spécifiquement, les objectifs du cadre d'analyse PEFA sont les suivants :

- Identifier les progrès réalisés et vérifier que les changements réalisés sont clairs pour toutes les parties.

Sur la base des notes attribuées aux indicateurs à l'occasion du premier PEFA, en 2007 d'une part, et des nouvelles notes établies à la suite de la présente évaluation d'autre part; expliquer comparativement les évolutions ou non des performances.

<sup>1</sup> Le rapport n'a pas été publié sur le site du PEFA, mais a été largement partagé et reste disponible pour la revue documentaire  
<sup>2</sup> Gestion des finances publiques

Et cela, indicateur par indicateur au travers d'une matrice de synthèse. La traçabilité et la compréhension de l'évolution de la performance entre les deux évaluations devra être parfaitement assurée.

L'explication exhaustive, claire et précise de tous les facteurs ayant influencé les évolutions de la performance et entraîné une modification de la notation des indicateurs.

Exemple:

- changement de périmètre ou de définitions;
- l'amélioration de la disponibilité et/ou de l'accès à l'information;
- Des divergences de résultats découlant d'échantillonnages et/ou d'agrégation différentes

Alimenter et enrichir la réflexion portant sur:

- (i) l'amélioration et le renforcement du système de gestion des finances publiques au Sénégal;
- (ii) les révisions des programmes d'appui institutionnel aux finances publiques coordonnés entre les bailleurs et le gouvernement.

L'évaluation sera effectuée de manière à garantir une mesure et un suivi rigoureux de la performance de la gestion des finances publiques dans le temps, comme résumé dans le «Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques», élaboré selon la méthodologie PEFA (voir point 4.1 ci-dessous).

### **C. Services demandés**

- Préalablement à la mission sur le terrain, les consultants devront recueillir, auprès du Secrétariat PEFA pour ce qui concerne la méthodologie, la documentation de base qu'ils estiment nécessaire pour préparer les travaux sur place et transmettre au gouvernement, via la Délégation de l'UE (chef de file du groupe thématique Finances Publiques) tout besoin d'informations complémentaires. La mission sur place débutera par un atelier de démarrage dont l'objectif sera d'apprécier les enjeux et de faire comprendre les modalités de l'exercice d'évaluation PEFA. Cette séance d'information sera animée par les experts. L'atelier comportera deux types de session: (i) générale avec l'ensemble des acteurs concernés pour assurer une compréhension globale de l'approche PEFA; (ii) technique avec les services gouvernementaux concernés et ceux du contrôle externe pour expliquer les indicateurs et leur permettre de préparer si possible des informations pour la phase de collecte.
- Au démarrage de la mission, les experts devront présenter, pour avis aux autorités nationales concernées et aux bailleurs de fonds impliqués, un plan de travail précisant les principales étapes de la mission, en spécifiant notamment la liste des interlocuteurs à rencontrer, les réunions prévues ainsi que la liste des informations non encore collectées et à fournir sur place. Ce plan de travail devra prévoir, le cas échéant, une réunion à mi-parcours rassemblant les bailleurs concernés et les autorités nationales afin de faire état des progrès des travaux et des éventuelles difficultés rencontrées. Une séance de débriefing sera également prévue.

### **D. Champ Couvert**

Il s'agit d'une évaluation PEFA générale, qui couvre l'administration centrale, les services déconcentrés, les établissements publics, les agences autonomes. Les opérations des autres organismes bénéficiant de fonds publics ne sont prises en compte que dans la mesure où elles influent sur la performance du système nationale de gestion des finances publiques.

### **E. Résultats à atteindre**

L'établissement d'un « Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques » actualisé et complet, élaboré selon la méthodologie PEFA (voir point 5 ci-dessous), permettant au Gouvernement et aux partenaires au développement de disposer d'une analyse sur la performance globale du système de gestion des finances publiques du Sénégal, d'une comparaison avec l'évaluation effectuée en 2007 et d'une nouvelle situation de référence pour la mesure dans le temps de l'évolution de cette performance.

### **F. Méthodologie**

- Dans leur offre, les consultants devront fournir une proposition technique démontrant leur compréhension du travail requis et décrivant les grandes lignes du plan de travail qu'ils entendent suivre pour atteindre les résultats de la mission. Les consultants préciseront le délai qu'ils estiment nécessaire entre la fourniture de la documentation de base et le début de la mission sur place. Ils devront également préciser les méthodes de travail avec les agents concernés par l'évaluation (questionnaires, délais de réponse, entretiens etc.).
  
- Document de référence: les experts, en coordination étroite avec les services gouvernementaux concernés, procéderont à l'analyse demandée en suivant rigoureusement la structure, la méthodologie et les lignes directrices (notamment celles figurant aux annexes 1 et 2) du document adopté par le comité de pilotage du PEFA et intitulé «Gestion des finances publiques/Cadre de mesure de la performance ». Ce document est accessible sur le site [www.pefa.org](http://www.pefa.org). La version originale de ce document est en langue anglaise. En cas d'incertitude dans l'interprétation du texte de la version traduite en français, les experts se référeront à la version originale en langue anglaise qui fait foi. En plus du document cadre de référence, d'autres documents méthodologiques seront utiles, notamment "les clarifications sur le cadre, les lignes directrices pour faciliter la notation, les questions pratiques pour l'application du cadre de mesure et les feuilles de calcul des indicateurs PI-1, PI-2 et D-1.
  
- Pour toute question d'interprétation de la méthodologie à laquelle les consultants estiment ne pas pouvoir répondre sur la base de la documentation disponible, ces derniers doivent alors s'adresser au Secrétariat du PEFA et/ou au Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi (CCHS).
  
- Dans le rapport, les experts devront expliquer les notations et préciser, en annexe, et pour chaque indicateur, le travail d'analyse qui a été effectué en mentionnant les sources d'information et de documentation utilisées. Par ailleurs, en ce qui concerne chaque indicateur, les experts mentionneront les difficultés éventuelles rencontrées durant l'évaluation, les approches retenues pour les résoudre, ainsi que les travaux d'investigations complémentaires jugés opportuns, le cas échéant, pour compléter l'analyse effectuée.

### **G. Dispositif de suivi**

S'agissant d'un exercice réalisé conjointement entre les autorités Sénégalaises et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), et afin d'assurer à toutes les parties un accès égal à l'information et garantir un suivi convenable de la mission par l'ensemble des parties prenantes, le CCHS Conjoint de Suivi et d'Harmonisation (CCHS) des réformes budgétaires et financières prendra en charge le suivi de l'évaluation PEFA. Le Secrétaire Exécutif du Programme de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) sera le point focal pour le Gouvernement.

Quant aux PTF le point focal sera le chef de file du «Groupe des bailleurs de fonds finances publiques» (actuellement présidé par la Commission Européenne) qui sera au besoin, appuyé dans les tâches de représentation et de secrétariat par la Banque mondiale, la BAD, FMI et autres bailleurs bilatéraux disponibles.

Pendant la préparation de l'exercice, le CCHS se réunira quand les points focaux le jugeront utile.

Pendant la mission terrain, le CCHS se réunira avec les experts selon une fréquence à déterminer, selon que les experts et/ou ledit Comité le jugeront utile. Sur la base du plan de travail établi au démarrage de la mission, les experts feront état au CCHS des progrès des travaux et des éventuelles difficultés rencontrées.

Après chaque séance de travail, le Secrétaire Exécutif du PCRBF sera chargé de la restitution technique des conclusions issues de ses travaux de monitoring, au Ministère de l'Economie et des Finances.

### **3. PROFIL DES EXPERTS**

L'équipe sera composée d'au moins trois experts:

- *Le Chef de mission*

Expert niveau BAC + 4 en économie ou équivalent ayant 15 années d'expérience minimum dans le domaine de la gestion des finances publiques dont trois (3) années en Afrique francophone, de préférence en Afrique de l'Ouest. Doté d'une connaissance approfondie bien que transversale des systèmes de gestion de finances publiques, il devra être capable d'appréhender l'importance relative de l'intégralité des composantes à examiner, de leurs synergies et des problématiques rattachées.

- *Un deuxième consultant*

Expert niveau BAC+4 en comptabilité, audit ayant minimum 10 années d'expérience cumulée probante en matière de comptabilité publique et contrôle des finances publiques, dont trois (3) années en Afrique francophone, de préférence en Afrique de l'Ouest.

- *Un troisième consultant*

Expert niveau BAC+4 en économie, droit ou équivalent ayant 10 ans d'expérience en passation des marchés et réformes des marchés publics. Il devra avoir une bonne connaissance du système de passation des marchés d'Afrique francophone.

Le Chef de mission et au moins l'un des experts doivent disposer d'une expérience confirmée en matière d'évaluation de la gestion des finances publiques et d'une pratique acquise dans la conduite de l'exercice PEFA et notamment ceux dits de seconde génération et avoir un aperçu des Directives de l'UEMOA portant sur le cadre harmonisé des finances publiques. Les CVs de ces experts devraient contenir les références précises et vérifiables des missions PEFA réalisées ainsi que les coordonnées des autorités contractantes.

Tous les consultants devront impérativement avoir une parfaite maîtrise orale et écrite de la langue française. Ils devront être équipés du matériel informatique nécessaire.

Le volume total des **prestations rémunérées** est de 84 hommes/jours, décomposé comme suit :

|                                      | Prestations dans le pays de recrutement | Prestations au Sénégal | Total des prestations |
|--------------------------------------|---|------------------------|-----------------------|
| Chef de mission                      | 10 jours prestés                        | 22 jours prestés       | 32 jours prestés      |
| Expert en comptabilité/audit         | 5 jours prestés                         | 22 jours prestés       | 27 jours prestés      |
| Spécialiste en passation des marchés | 3 jours prestés                         | 22 jours prestés       | 25 jours prestés      |
| <b>Total équipe</b>                  | <b>18</b>                               | <b>66</b>              | <b>84</b>             |

#### 4. LIEU ET DUREE

L'exercice PEFA démarrera au plus tard début 2011 et se déroulera au Sénégal sur la période allant de janvier 2011 à mars 2011. La mission sur le terrain se tiendra sur 22 jours ouvrables y inclus l'atelier de démarrage et la réunion de débriefing à la fin de la mission.

#### 5. RAPPORTS

- 4 jours avant la fin de la mission sur place, les experts devront remettre au CCHS un aide-mémoire, en vue de la séance de restitution. Ce document (soumis en 10 exemplaires et en version électronique), indiquera les constats préliminaires et les grandes lignes de réflexion qui seront développées dans le rapport provisoire.
- les experts enverront au CCHS un rapport provisoire dans un délai d'une semaine après la fin de la mission sur place. Ce rapport (en 10 exemplaires et en version électronique) sera structuré selon le format proposé dans le manuel du Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques.
- les parties prenantes (autorités/bailleurs) doivent faire parvenir leurs commentaires aux experts dans un délai de trois semaines suivant la réception du rapport provisoire. Les commentaires des bailleurs seront présentés de façon consolidée par le bailleur chef de file qui coordonnera aussi avec le Secrétariat PEFA pour obtenir ses commentaires.
- Dans un délai de 15 jours suivant la réception des commentaires, les experts produiront un rapport final. Celui-ci, qui sera envoyé en 10 exemplaires et en version électronique au Secrétariat exécutif du PCRBF. Ce rapport final fera l'objet un atelier de restitution organisé par les consultants (Chef de mission et un des deux consultants)

Ce rapport final permettra aux bailleurs concernés et au gouvernement de disposer d'une analyse sur la performance globale du système de gestion des finances publiques du Sénégal et d'une situation de référence de cette performance.

Les rapports seront rédigés en français.

Les autorités sénégalaises s'engagent à ce que le rapport final PEFA soit mis en ligne sur le site Web du PEFA.